Current Issue Review 86-2E

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

Jack Stilborn
Political and Social Affairs Division

29 January 1986
Revised 29 April 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-1/86-2-1992-04E
ISBN 0-660-14607-X

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

ISSUE DEFINITION

Federal-provincial relations impact upon most of the major activities of government in Canada, and are in a state of virtually continuous evolution. Important sources of change are: the election of new governments with new political priorities and conceptions of the federal-provincial process; the social and political environment, which continuously generates new problems and issues; and accumulated experience with ever more complex intergovernmental relationships, which propels both political and institutional adjustment.

This review provides a synopsis of major developments on the federal-provincial scene dating from the election of the first Mulroney government on 4 September 1984. Recent developments are examined in the light of underlying characteristics and emerging trends in federal-provincial relations in the years prior to the accession to power of the Progressive Conservatives. It is intended that this examination will yield conclusions about current and probable directions of change in federal-provincial relations.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Evolving Framework

The existing framework of federal-provincial relations is the product of several related, and persisting, trends. The scope and scale of government has expanded steadily during this century. This has led governments to occupy the gap between matters of national importance and matters of purely local or regional significance (a distinction which

93-00714/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

was taken for granted by early federalists). As well, the expanded performance of traditional core activities has revealed that, in practice, few local activities are entirely without larger national consequences and few of what were once seen as purely national matters are entirely unaccompanied by distinctively local significance. The result has been a tendency to replace, in practice, the constitutional division of powers and exclusive jurisdictions envisioned by early federalists with *ad hoc* and continuously negotiated arrangements under which each order of government employs the means at its disposal to attempt to discharge its fundamental responsibilities as it perceives them. Under such arrangements the electorate serves as an ultimate court of appeal, while appeal to the courts for decisions on jurisdictional questions is normally a strategic last resort of governments.

As the complex legislative and administrative arrangements of modern federalism have taken shape, federal-provincial relations have undergone a number of distinguishable phases. The fifties and sixties are widely described as the era of cooperative federalism, when steadily expanding resources and a broad federal-provincial consensus about priorities enabled low levels of conflict and the rapid expansion of cost-shared programs. As the modern apparatus of coordinated activity took shape, however, strains began to appear. Provincial concerns about distorted priorities imposed by federal initiatives, visible particularly in the new assertiveness of Quebec, emerged both because newly achieved policy capabilities at the provincial level enabled the development of distinctive provincial positions and because new governmental roles raised new opportunities for federal-provincial divergence. There thus emerged a second phase of federal-provincial relations - widely termed executive federalism - characterized by the politicization of intergovernmental relationships, extensive federal-provincial interpenetration and interdependence, provincial assertiveness and growing levels of conflict. Contributing to these tensions were the financial constraints which emerged during the seventies, and the centralization of the administration of federal-provincial relations in the hands of process specialists, which

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tended to displace functional cooperation among officials sharing disciplinary specialities with forms of jurisdictional competition.

The return to power of the Trudeau government in 1980 inaugurated a period during which many of the tensions characteristic of executive federalism erupted in overt conflict. During the early 1980s the federal government showed an increased willingness to resort to unilateral action in the absence of federal-provincial agreement, notably in the threat to patriate the Constitution and in the introduction of the National Energy Program in 1980. The early eighties also saw the application of federal financial restraint measures to provincial transfers, notably by an amendment of the *Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act* in 1984 (made without consultation of the provinces) which made federal cash contributions for health and post-secondary education subject to the "6 and 5" restraint program. During this period, also, federal concerns about the lack of visibility of federal contributions to cost-shared programs fostered a preference for the direct delivery of federal programs rather than the less visible federal funding of provincially administered programs. This shift is illustrated by the umbrella Economic and Regional Development Agreements, emphasizing coordinated planning but parallel service delivery, which replaced the General Development Agreements of the 1970s, and their emphasis on joint regional development programs. An analogous shift occurred concerning federal funds. The *Canada Health Act* of 1984, for example, required that the provinces provide "appropriate recognition" for federal funding of provincial health insurance programs. This Act, furthermore, illustrated a renewal of federal concern about the maintenance of national standards, and a willingness to impose financial sanctions on provinces not meeting standards formulated at the federal level.

As the Trudeau era drew to a close, a fundamental question about federal-provincial relations remained unanswered. Were the high levels of conflict of the early 1980s, and continuing controversy over such issues as the *Canada Health Act,* primarily an inevitable result of structural developments which had occurred during the seventies and thus, barring fundamental reforms, an indication of the probable future? Was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

conflict, on the other hand, primarily the result of a temporary conjunction of singular and intractable issues, as well as conflicting political personalities and agendas? The continued attention devoted by the Trudeau administration to the possibility of major reforms of federal institutions, including the strengthening of regional representation within the federal government by means of an elected Senate, implied one response to this question. A contrasting response was apparent, both before and after the election, on the part of the Progressive Conservatives. Brian Mulroney's emphasis on the importance of a renewed political commitment to cooperation, and on the value of skills of negotiation and conciliation, as well as on the implicitly political (rather than institutional) objective of national reconciliation, suggested that the initial focus of the new government would be on the resolution of individual issues under existing arrangements rather than on attempts to alter prevailing institutional structures and practices.

B. The First Mulroney Government: September 1984-October 1988

1. The Honeymoon Phase

The initial phase in the life of the new Conservative government, lasting through 1985, saw the effects of a number of factors favouring improved federal-provincial relations. Among these were explicit federal commitment to such an improvement, the high level of political support for the new government (making it in the interests of provinces to avoid public conflict), and federal-provincial consensus on a number of previously controversial issues.

Dramatic improvements in relations occurred in the energy sector where, on 11 February 1985, an accord between the federal government and Newfoundland on offshore oil development ended years of bitter conflict and where, on 28 March, an accord with the Western provinces opened the way to the restoration of market forces in this sector, to enthusiastic Western applause. The signing of umbrella regional development agreements (ERDA's) with Quebec, Ontario and British Columbia ended negotiations which, under the previous federal government, had frequently been acrimonious and provided further signs of federal-provincial renewal, as did a three-fold

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

increase in the number of senior level federal-provincial consultation meetings.

Conflict during this period was not entirely absent, although by the standards of the early 1980s it was both greatly moderated and more narrowly confined to specific issues. The budget brought down by the government on 23 May 1985 proposed reductions in the rate of increase of federal Established Programs Financing (health and post-secondary education) payments which became the object of sometimes heated controversy throughout the remainder of the year. Also, controversy at the First Ministers' Conference of 28-29 November 1985 over the nature of provincial involvement in free trade negotiations resulted only in a vaguely-worded agreement which itself became the subject of public disagreement between senior federal Ministers and several premiers.

2. 1986-1988

If the 1984-85 phase of federal-provincial relations was a honeymoon, the remaining years of the first Mulroney government may be seen as the inevitable period of post-marital normalization.

Special assistance to farmers of $1 billion for crop year 1986 and $1.1 billion for crop year 1987 contributed to harmony between the federal government and agricultural provinces. On the other hand, calls for federal assistance to the oil industry in 1986 were met with reluctance, provoking bitter criticism from Alberta until the pre-election megaproject commitments of 1988. Individual granting decisions, such as the award of a $104 million CF-18 fighter maintenance contract to Canadair of Montreal despite a lower bid by a Winnipeg-based firm, were a continuing source of controversy, provoking particularly strident protest from the West.

Conflict over fiscal issues was recurrent during this period, focusing in 1986 on provincial demands for increases in equalization payments to compensate for EPF changes, and in 1987 and 1988 on the implementation of the proposed national sales tax. Conflict over free trade became, on the other hand, interprovincial rather than federal-provincial, with Ontario remaining the agreement's sole opponent by the end of 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Calls from the West for a "triple e" Senate became steadily more prominent during this period reflecting, in part, resentment over the federal response to oil industry problems. On the issue of achieving Quebec's constitutional participation, the conciliation skills of Prime Minister Mulroney were widely credited with the achievement, at Meech Lake on 30 April 1987, of federal-provincial agreement on a package of constitutional amendments incorporating five central changes demanded by Quebec. Although preceding negotiations had resulted in agreement that a "Quebec Round" should come before other constitutional initiatives, agreement was only achieved by broadening the package to respond to concerns additional to those of Quebec.

3. Overview

The first Mulroney government saw impressive achievements in the lessening of federal-provincial tensions. While these achievements testify to the positive effect of new faces at the bargaining table, renewed political will, and strategies of conciliation, they also reflected agreement between the federal government and certain provinces on issues such as energy policy. Beginning in 1986, regional assistance decisions and fiscal issues heightened tensions between governments, while declining public support for the federal Conservatives encouraged provincial assertiveness. Federal-provincial relations remained much improved, however, from the adversarial near-paralysis of the early 1980s.

The new focus of the federal government on political accommodation did not remove institutional and constitutional issues from the national agenda. It merely shifted the initiative from the federal government to the provinces, and shifted the focus from federal-provincial conflict to differences among the provinces. As the first Mulroney government came to an end, Western demands for Senate reform remained insistent and the Meech Lake constitutional accord, hailed as a high-point of federal-provincial achievement and holding the promise of Quebec's return to the constitutional fold, remained unratified.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. November 1988 - the Present

1. The Constitution

a. The Meech Lake Phase

As the second Mulroney government assumed power, the Meech Lake constitutional package remained unratified by two provinces (Manitoba and New Brunswick), and elections in each had brought changes of government and diminished ratification prospects.

Such prospects worsened considerably in ensuing months. On 19 December 1988, Premier Gary Filmon withdrew a ratification resolution then before the Manitoba legislature; he ascribed his action to Quebec Premier Robert Bourassa's 18 December announcement that the notwithstanding clause in the Constitution would be invoked on behalf of provincial legislation prohibiting the use of English on outdoor commercial signs. Furthermore, on 20 April 1989, the Liberals, led by Clyde Wells, a vociferous opponent of the Meech Lake amendments, won the Newfoundland election.

Meetings of First Ministers and officials during the remainder of 1989 and early 1990 did not resolve the impasse. On 21 March 1990, however, New Brunswick Premier McKenna revealed details of a companion accord whose acceptance would gain New Brunswick's support of the Meech Lake package. This "companion accord" approach was subsequently adopted by a Special Committee of the House of Commons, which reported on 17 May. Meanwhile, the impasse itself had continued to deepen. On 5 April 1990, a resolution rejecting any changes to the Meech Lake package received all-party support in the Quebec National Assembly. On the following day, the legislature of Newfoundland rescinded its earlier ratification of the amendments.

After gathering for an exploratory dinner on 3 June 1990, the 11 First Ministers embarked on a round of negotiations which, though there were several moments of near collapse, resulted in the 9 June signing of a constitutional agreement. The New Brunswick, Manitoba and Newfoundland premiers committed themselves to seeking a decision on the amendments from their legislatures by 23 June, and committed all participants to an agenda for Senate reform, further amendments and

RECYCLED/RECYCLÉ

discussions. During ensuing days, ratification of the Meech Lake amendments was achieved in New Brunswick, but bogged down in Manitoba as NDP MLA Elijah Harper blocked introduction of the resolution in the House of Assembly. On 22 June, responding in part to the situation in Manitoba, Newfoundland Premier Clyde Wells elected not to call a vote on the ratification resolution before the provincial legislature, thus ensuring that two provinces would not ratify by the 23 June deadline.

Death of the accord prompted bitter exchanges between the Newfoundland Premier and both the federal and Quebec governments. The prevailing tenor of political reaction was, however, dispirited rather than acrimonious. Speaking on 23 June, Prime Minister Mulroney stressed the fact that Quebec had never been isolated during the course of the negotiations, and called for the mending of divisions. On the same day, after expressing "profound disappointment" in the name of all Quebeckers, Premier Robert Bourassa declared in a later televized address that Quebec would no longer participate in federal-provincial constitutional talks, and would focus on bilateral discussions with the federal government on areas of shared jurisdiction. It was subsequently indicated that immigration, communications, manpower training and use of the federal spending power were among the areas to be addressed bilaterally.

b. The Post-Meech Phase

A central feature of the post-Meech phase of Canadian constitutional development has been the creation, at both federal and provincial levels, of a range of public consultation and consensus-building mechanisms. By the end of 1991, constitutional committees or task forces were in operation at the federal level and in all provinces; in Quebec and at the federal level, early committees had reported and been succeeded by "second generation" committees.

The proliferation of consultative constitutional processes was spurred, in March 1991, by two dramatic developments in Quebec. On 9 March, the Quebec Liberal Party policy convention adopted proposals for a radical decentralization of powers, with retention of only four areas of exclusive federal jurisdiction. On 27 March, the Belanger-Campeau Commission (a non-partisan body created on 4 September 1990 to develop

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommendations on the political and constitutional status of Quebec) argued that the failure of the Meech Lake amendments had resulted in a constitutional stalemate. It proposed, as a provincial strategy, the creation of legislative commissions to review "offers" for a renewed federalism from the rest of Canada and to examine the option of full sovereignty. A referendum on sovereignty either between 8 and 22 June 1992, or 12 and 26 October 1992, was also proposed.

At the federal level, early responses focused on process rather than substance. The Throne Speech of 13 May 1991 announced that proposals to be developed by the federal government would be examined by a parliamentary committee in the fall. A Special Joint Committee (Beaudoin-Edwards), which had been established to examine the amending process, on 20 June recommended continued reliance on parliamentary mechanisms of consultation, but insisted on mandatory public hearings on future constitutional proposals. As well, the Committee recommended adoption of an amending procedure involving regional vetoes. On 27 June 1991, the Citizens' Forum on Canada's Future (Spicer Commission) highlighted public resentment over closed-door constitutional deal-making, cynicism about politicians, and public concerns about official bilingualism and economic issues. Most fundamentally it stressed the persistence of mutual incomprehension between francophone and anglophone Canadians.

On 20 June 1991, the Quebec National Assembly passed legislation (Bill 150) implementing the Belanger-Campeau recommendations. The effect of this legislation was (a) to assert a structure for the forthcoming constitutional negotiations, by establishing that Quebec would not present specific constitutional demands, but would instead await constitutional offers from the rest of Canada, and (b) to establish a timetable for constitutional change.

This legislation, combined with the existence of consultative exercises precluding specific governmental positions in the various provinces, clearly placed the major onus for constitutional action on the federal government. In response, cabinet created a committee on national unity which travelled to various regions of the country for

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

background briefings during the spring and early summer, and moved to the consideration of detailed proposals in Charlottetown on 1 August.

On 23 September, Prime Minister Mulroney presented the federal government's constitutional proposals to Parliament. The proposals included three central components: (1) proposals relating to core values, such as strengthening the Charter, Quebec's distinctiveness, a right of aboriginal self-government, aboriginal participation in current and future constitutional deliberations, and the inclusion of a "Canada clause" in the Constitution; (2) proposals relating to political institutions, such as procedural reform in the House of Commons, an elected Senate, a territorial role in Supreme Court appointments, and the possibility of changes to the amending formula as specified in the Meech Lake Accord; and (3) proposals relating to the economic union, such as the broadening of section 121 (the Common Market clause) and of federal powers to manage the economic union, strengthened regional influence over monetary policy, and the negotiation and subsequent constitutionalization of bilateral agreements in areas such as labour market training, immigration, culture and broadcasting.

A special committee established by the federal government in June to review the proposals in the light of public and expert input and the findings of the various provincial committees embarked on an ambitious round of hearings and informal town hall meetings in October. As the month progressed, however, organizational disarray and conflict among the three political parties over planning and staffing issues brought the committee to a halt. Following several weeks of stalemate and the resignation, on 25 November, of Co-chair Claude Castonguay, whose appointment had originally been seen as an important contribution to the credibility of the committee in Quebec, the committee (referred to as the Beaudoin-Dobbie committee below) resumed work.

The government proposals initially drew a cautious response from provincial premiers, with many, including Quebec Premier Robert Bourassa, characterizing them as a useful basis for discussion. An early exception was Newfoundland Premier Clyde Wells. In a lengthy 22 October statement, he argued that a restricted distinct society clause is

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

justifiable as a contribution to French-English equality, but that equality of the provinces is equally fundamental and requires a Triple E Senate. The need to address the issues of aboriginal self-government and constitutional participation was also stressed.

In early November, Quebec Minister of Intergovernmental Affairs Gil Rémillard declared that the federal proposals were unacceptable as a package, and both he and Premier Bourassa indicated that some of the proposals required change. Also in November, Ontario Premier Bob Rae called for the initiation of intergovernmental constitutional negotiations, declaring that a bilateral deal between the federal government and Quebec would not be acceptable to Ontario. He called, as well, for the inclusion of a social charter in the constitution. This was followed, on 2 December, by a joint call from Premiers Filmon, Rae and McKenna for a First Ministers Conference on both the Constitution and the economy.

The new year saw a marked increase in the number of premiers taking public constitutional positions -- many of them in appearances before the Beaudoin-Dobbie committee. The statements revealed considerable disagreement over matters such as official bilingualism, distinct society status for Quebec (opposed by several premiers if it implied special powers) and a Quebec constitutional veto (to which several premiers were also opposed unless the same powers were to be acquired by other provinces).

Provincial constitutional statements continued to attract publicity during February 1992, as the Beaudoin-Dobbie committee moved into the final phase of its activity. On 9 February, Alberta Deputy Premier and Minister of Intergovernmental Affairs Jim Horsman declared that Albertans would not be able to accept distinct society status for Quebec if it meant substantial new powers not available to other provinces.

Appearing before the joint committee on 11 February, Manitoba Premier Gary Filmon called for a Triple-E Senate, claiming equality of the partners to be a central principle of federations. As well, he asserted that distinct society status for Quebec would be acceptable for Manitobans only if it did not impair Charter freedoms or

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

imply that Quebec would have special powers not available to other provinces.

In the same month, Ontario Premier Rae released a detailed social charter proposal, calling for a broadening of section 36 (which now commits governments to equalization and regional development) to include commitments to a range of social and environmental objectives. The proposed charter would be non-justiciable, but a commission would be established to monitor and publicize the performance of governments in relation to their commitments.

In the weeks preceding the release of the Beaudoin-Dobbie report, several provincial committees issued their own reports. Ontario's legislative committee called for a non-justiciable social charter, an elected Senate (balancing increases in provincial equality against reductions in powers), a region-based amending formula (vetoes for Ontario and Quebec), and the entrenchment of an inherent right of aboriginal self-government. On 19 February, the Task Force on Saskatchewan's Future in Confederation released a report which, in response to an amendment of its mandate by Premier Romanow, made no recommendations. It did, however, affirm the distinctiveness of Quebec while opposing special powers or status. It also expressed wide public scepticism about official bilingualism and multiculturalism.

After a number of last-minute delays, the Beaudoin-Dobbie Committee released its report, dated 28 February 1992. Among its major recommendations were:

- entrenchment in the Charter of distinct society status for Quebec;
- entrenchment of an inherent right of aboriginal self-government;
- creation of an elected Senate, with increased representation from the West;
- reforms to increase the flexibility of the division of powers, and to create options for the exercise of responsibilities by provinces;
- reforms to strengthen the economic union;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- entrenchment of a "social covenant," committing governments to social and environmental objectives; and
- an amending procedure which would ensure that fundamental changes affecting Quebec could not take place without the agreement of the province.

Initial reaction to the report from provincial governments was cautious. Media reaction within Quebec, however, was immediately negative, reflecting widespread expectation of a major transfer of powers from the federal government. This reaction was reflected by Premier Bourassa in his first formal response, on 3 March 1992. He asserted that the Beaudoin-Dobbie proposals would perpetuate "domineering federalism," and called for significant transfers of power. More progress was also called for on the distinct society clause, which as proposed would not apply in the resolution of jurisdictional issues.

Federal Minister for Federal-Provincial Relations Joe Clark responded to criticism of the report by describing it, on 4 March, as the best offer received by Quebec since Confederation. He argued as well, that a radical decentralization of powers remains unacceptable in the rest of Canada, where people want both a strong Quebec and a strong Canada.

In the West, the governments of Alberta and Manitoba also strongly criticized the federal recommendations. The Senate reform proposal was termed "a feeble attempt, totally unacceptable to Alberta," by Deputy Premier Jim Horsman, who also objected to a proposal for guaranteed aboriginal Senate seats, and the amending formula proposals. Manitoba Premier Gary Filmon was also critical, declaring that many aspects of the report, including the absence of provincial equality in the Senate, would make its acceptance unlikely. In British Columbia and Saskatchewan, however, reaction was more moderate. British Columbia Labour Minister Moe Sihota said that the recommendations were "useful," but would require further work, while Saskatchewan Premier Roy Romanow indicated that a number of the proposals fell short of what is needed, but did not dismiss the package as a basis for discussions.

In the Atlantic provinces, reactions were also mixed. Newfoundland Premier Wells expressed doubts that the Committee's Senate

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reform proposal would be supported by Canadians, and dismissed the amending formula proposals as unacceptable to Atlantic Canada. Nova Scotia Premier Cameron termed the report a useful starting point for discussion, but claimed that its recommendations did not address regional economic and fiscal concerns. New Brunswick Premier McKenna, more positively, described the recommendations as a constructive step, but not a final solution.

On 11 March 1992, Liberal and PQ Members of the Quebec National Assembly united in endorsing a PQ resolution expressing disapproval of the Beaudoin-Dobbie committee recommendations. Minister of Intergovernmental Affairs Gil Remillard participated in the debate, criticizing the recommendations for failing to give Quebec exclusive jurisdiction in crucial areas such as manpower training and culture, and for relying excessively on bilateral agreements, which can always be reversed. The National Assembly vote was, however, dismissed by federal Minister for Federal-Provincial Relations Joe Clark as a parliamentary game orchestrated by the PQ.

On 12 March, at the first federal-provincial-territorial meeting to discuss the Beaudoin-Dobbie proposals, agreement was reached on the inclusion of provincial representatives in working groups created to develop final federal positions on the major issues; the extension of the target date for completion of a constitutional package from late April to late May; and the inclusion of aboriginal peoples' representatives in the negotiation process. In conformity with earlier announcements, Quebec did not send ministers to negotiate, but did send senior officials to provide information and monitor proceedings. Comments by ministers following the talks indicated that positions continued to differ widely on Senate reform and the division of powers.

During subsequent weeks, constitutional pronouncements by a number of provincial premiers attracted national publicity. In some cases, such as that of Quebec, first ministerial comments were clearly directed as much to a national as to a local audience, while in other cases local political circumstances appeared to explain much of their tone and content.

Speaking at the opening of a session of the Quebec National Assembly on 19 March, Premier Bourassa adopted a newly conciliatory tone. Canada was praised as one of the world's most privileged countries, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sovereignty for Quebec was described as involving a long, complex and costly exercise. Quebec's central needs were summed up as acceptance by the rest of Canada of the five central elements of the Meech Lake Accord, accompanied by changes to the division of powers.

In a speech before the annual provincial Progressive Conservative Convention in Calgary on 28 March 1992, Alberta Premier Don Getty declared that he would not allow New Democrat Premiers to impose a social charter on Alberta, and declared that he would not sign any constitutional deal that met the needs of Quebec but failed to incorporate a Triple-E Senate. Deputy Premier Horsman later indicated, however, that these positions were conditional on public support in a provincial referendum. Responding in Ottawa, Minister for Federal-Provincial Relations Joe Clark hinted that provincial rigidity could lead to the abolition of the Senate, and called for flexibility.

The second federal-provincial-territorial-aboriginal constitutional negotiating session took place in Halifax on 8 and 9 April 1992. At this session, conditional agreement was reached on the entrenchment within the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* of a clause recognizing Quebec's distinct society. For a number of provinces, agreement was conditional on the content of the constitutional package as a whole. Premier Wells indicated merely that he would not allow his continuing disagreement to prevent progress on other issues. Agreement on the entrenchment of an inherent right of aboriginal self-government was also obtained, as was agreement on the need for an elected Senate. Responding in a television interview, Premier Bourassa noted approvingly that a strong desire to reach a constitutional deal was apparent in the rest of Canada, but expressed concerns about the impact of an elected Senate if it were equipped with significant powers.

A third negotiating session in Ottawa, on 14 April, produced little progress on the issue of major discussion -- Senate reform. While there were signs that Alberta was willing to compromise on demands relating to powers in exchange for equality of provincial representation, the meeting concluded with only an agreement to pursue the issue in further discussions. As well, a number of first ministers expressed frustration

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with the continued non-participation of Quebec, indicating that this created special impediments to the resolution of issues that had not been addressed in the Meech Lake round.

The most recent negotiating session (29-30 April 1992, in Edmonton), brought progress in certain areas, notably an agreement in principle on social charter and economic union proposals. The issue of Senate reform, however, continued to provoke disagreement on the proposal for equal provincial representation. As the meeting concluded, several participants indicated that a narrowed range of options, rather than definitive positions, might be the most that could be achieved in some areas by the end of May, the deadline for the current round of talks.

2. Fiscal and Economic Issues

a. Regional Development

A number of additional issues are solidly entrenched on the federal-provincial agenda, many of them relating to money. The allocation of regional development spending, for example, remains consistently sensitive. There has been provincial protest over relative shares in most regions, while rivalries over specific projects, such as the site of Canadian space agency, illustrate the capacity of such issues to produce conflict.

The sensitivity, and constitutional resonance, of regional development issues was more recently apparent in the wake of the 28 November 1991 announcement of a $300-million package of assistance to manufacturers in Quebec (federal contribution: $160 million). The announcement prompted some opposition members to charge the federal government with favouring Quebec, and Premier Bob Rae to allege federal unresponsiveness to Ontario's needs for a regional development agreement.

b. Federal Transfers

The 20 February 1990 budget announced a two-year freeze on grants for health care and post-secondary education under the EPF, combined with a 5% ceiling on Canada Assistance Plan payments to the three most fiscally strong provinces - Ontario, British Columbia and Alberta. Provincial reaction to the cuts ranged from the harshly negative (B.C.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Premier William Vander Zalm described the budget as "outrageous") to the resigned. In a rare departure from the prevailing federal-political pattern of political accommodation, British Columbia took the issue to the B.C. Court of Appeal which, on 15 June 1990, ruled that the ceiling contravenes existing federal legislation. Prime Minister Mulroney announced that the federal government would appeal the decision.

On 15 August 1991, the Supreme Court ruled that the federal government does not require provincial agreement to alter federal transfers under the C.A.P., thus validating the 1990 payment ceiling. The result was a renewal of the strong provincial protest against transfer payment restraints that had arisen in wake of the freeze on 1992-93 EPF transfers announced in the 26 February budget. In at least one case, an ominous link was made between fiscal and constitutional tensions; on 15 August, Ontario Premier Bob Rae warned that national unity could not be achieved while fiscal conflict persisted, and asserted that the issue of transfer payments would have to be included on the federal-provincial constitutional agenda. This assertion was repeated in his presentation before the Special Joint Committee on a Renewed Canada, on 13 January 1992.

c. The Economy

The persistence of the recession has resulted in growing pressures for coordinated action on the economy by federal and provincial governments. A First Ministers' Conference in Ottawa on 19 December 1991 (at which Quebec was represented by Minister of Finance Gérard Lévesque) explored options such as tax cuts and the use of RRSPs for home purchases. While most participants declared the discussion to have been productive, dissident notes were sounded by N.D.P. Premiers Rae and Romanow, who emphasized that deficit reduction should not outweigh other considerations in economic management. The First Ministers agreed to meet again in February 1992.

A 30 January 1992 meeting of provincial finance ministers, held in part to prepare the way for the February FMC, was described as cordial. Views on taxation policy ranged, however, from reductions to freezes to increases. Other proposals for economic stimulation, such as freeing up RRSP savings for home purchases, revealed similar divergencies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Relative concord at the meeting was primarily due to federal Finance Minister Don Mazankowski's announcement that equalization payments to the seven recipient provinces would be boosted by $622 million over the next two fiscal years.

The 10 February FMC on the economy opened with a statement by Prime Minister Mulroney emphasizing the need for continuing restraint, and precluding stimulative tax cuts or spending programs. Seven premiers, excluding Getty, Ghiz and Bourassa (who was not participating), responded with a joint proposal calling for action in five areas: interprovincial and international trade; infrastructural spending; medicare costs; training; and agriculture and the fishery. The premiers expressed their intention to meet in six weeks' time to finalize an anti-recession program based on this proposal, and the Prime Minister, Getty and Ghiz ultimately agreed to participate. Aside from this, the meeting produced only broad agreement on the need for continued federal deficit reduction, the exploration of capital spending projects, and the need for action on competitiveness and burgeoning social program costs.

By the end of February, the issue of stimulative spending on capital projects had emerged as a source of public controversy between several premiers (including Rae and Cameron) and federal Finance Minister Donald Mazankowski. The federal government's 25 February budget heightened tensions, drawing criticism from most provincial capitals for its inaction on troubled economic sectors, and on increased social assistance costs. Approval for federal restraint, however, came from Manitoba and Alberta, where proposed cuts to the surtax on income tax were also applauded.

On 24 March 1992, when first ministers met for their most recent talks on the economy, the simmering dispute between the federal government and provincial advocates of stimulative spending erupted into public name-calling. Ontario Premier Rae accused federal Finance Minister Mazankowski of behaving like "absconding debtor," and Saskatchewan Premier Romanow warned the federal government that constitutional discussions could not be insulated from economic frustrations. Mazankowski, in turn, dismissed Rae's behaviour as "juvenile" and "irresponsible." The meeting concluded with fiscal issues unresolved. Unresolved as well were the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

concerns of several provinces relating to Canada-U.S.-Mexico free trade talks, and the absence of provincial involvement.

3. Concluding Overview

In the competitive environment of modern executive federalism, public support is an important influence on the character of federal-provincial relations. As the second Mulroney government proceeds, its low level of public support has fostered increasing provincial assertiveness. This sets the stage for federal-provincial conflict, with provincial governments attempting to bolster their own sagging levels of support. It also favours federal compliance with the demands of more popular governments.

Growing constraints on federal money, an important facilitator of federal-provincial harmony in recent years, have fostered continuing conflict over such issues as regional development, health and post-secondary education funding, and agricultural assistance. These constraints, exacerbated by jurisdictional rivalries and constitutional tensions, produced growing pressures from both Quebec and the Western provinces during the fall of 1990 and through much of 1991.

At the same time, 1991 provided examples of federal-provincial collaboration. The possibility of successful bilateral negotiations, and accommodations at the administrative level, is illustrated by the Canada-Quebec Accord on Immigration, which grants Quebec new responsibilities for the integration of immigrants and commits both governments to measures promoting Quebec-bound immigration. The Accord was signed on 5 February 1991.

In the immediate future, however, it seems likely that constitutional discussions will be the predominating influence on the course of federal-provincial relations. During the fall of 1991, repeated federal commitments to flexibility over the September proposals minimized federal-provincial controversy over the Constitution. The diverging positions taken by provincial premiers later in the year and early in 1992 indicate, however, that consensus over a new constitutional package will not be easily achieved. Indeed, it remains to be seen whether sufficient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agreement over issues such as Senate reform, the division of powers and the inclusion of changes to the amending procedure can be achieved at all.

It remains to be seen, as well, how the unprecedented parliamentarization of the current round of constitutional discussions will affect intergovernmental negotiations, and final outcomes. While the establishment of constitutional task forces by various governments may have addressed the complaints of public exclusion that arose during the Meech Lake process, there remains a danger that the task forces will ultimately serve to enshrine regional divergencies and impose rigidities on constitutional discussions rather than identify elements of a national consensus. The degree to which parliamentary committees can supplement the traditional processes of executive federalism remains for the moment, one of the many unanswerable questions of Canadian federal-provincial relations.

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-39, Supplementary Fiscal Equalization Payments (1982-87) Act, was introduced to the House on 3 April 1985 and received Royal Assent on 26 June 1985. It provided for payments in 1985-86 to reduce the effects of the scheduled termination of existing transitional payments to Quebec, Manitoba, Nova Scotia and Prince Edward Island, and provided for a further payment to Manitoba in 1986-87.

The budget presented to the House by Finance Minister Wilson on 23 May 1985 and concurred with by the House on 3 June 1985, provided for reductions in the rate of increase of payments to the provinces under the EPF component of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.*

Bill C-94, the *Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act,* providing for the ratification of the accord, was introduced to the House on 7 February 1986. After dying on the Order Paper when Parliament was prorogued, it was reintroduced as Bill C-6 on 10 October 1986 and received Royal Assent on 25 March 1987.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bill C-96, which amends the Act governing federal-provincial fiscal arrangements by decreasing the rate of growth for EPF transfers, was introduced to the House on 14 February 1986 and received Royal Assent on 27 June 1986.

Bill C-44, establishing equalization arrangements for a five-year term beginning 1 April 1987, was introduced to the House on 11 March and received Royal Assent on 14 April 1987.

Bill C-75, the *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act,* providing for implementation of the 1986 accord, was introduced to the House on 26 June 1987 and received Royal Assent on 21 July 1988.

Ratification of the Meech Lake amendments by the House of Commons was moved on 29 September 1987 and agreed to on 26 October 1987.

Bill C-103, establishing the Atlantic Canada Opportunities Agency, was introduced to the House on 18 December 1987 and received Royal Assent on 18 August 1988.

Bill C-113, establishing the Western Diversification Office, was introduced to the House on 24 February 1988, and received Royal Assent on 3 June 1988.

The 27 April 1989 federal budget, reducing both regional development spending and the rate of increase of transfers to the provinces, was introduced in the House on 27 April 1989 and was passed on 15 May 1989.

Bill C-33, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, reducing the rate of increase of specified transfers to the provinces, was introduced to the House on 27 June 1989.

The budget introduced in the House on 20 February 1990 froze EPF payments for two years and placed a 5% ceiling on CAP payments to selected provinces. It was approved on 8 March 1990.

A resolution establishing a joint committee of the Senate and the House of Commons to examine the constitutional amending process was passed by the House of Commons on 13 December 1990.

The 26 February 1991 budget extended the freeze on EPF payments.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The Report of the Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada (Beaudoin-Edwards Committee) was tabled before both Houses on 20 June 1991.

The 25 February 1992 budget continued the federal government's commitment to fiscal restraint.

The Report of the Special Joint Committee on a Renewed Canada was deposited with both Houses late in the evening of 28 February 1992.

CHRONOLOGY

The Constitution and Political Institutions

2-3 April 1985 - The third of four scheduled trilateral conferences on constitutional entrenchment of the right of native self-government barely missed obtaining agreement sufficient for further action.

26-27 March 1987 - The fourth and final scheduled conference on the constitutional entrenchment of a right of native self government resulted in no agreement.

30 April 1987 - With the Meech Lake Accord, Prime Minister Mulroney and the provincial Premiers achieved agreement on a package of draft constitutional amendments sufficient to obtain constitutional ratification by Quebec.

3 June 1987 - Prime Minister Mulroney and the provincial premiers agreed on the formal text of amendments, and signed the Constitutional Accord, 1987.

23 June 1987 - The Quebec National Assembly ratified the Meech Lake amendments, starting the ratification process.

6 April 1990 - The Newfoundland and Labrador House of Assembly rescinded its earlier ratification of the accord.

17 May 1990 - The House of Commons Special Committee tabled a report containing 23 recommendations, prompting a flurry of intergovernmental negotiations.

9 June 1990 - The first ministers signed an agreement committing the Premiers of Manitoba, Newfoundland and New

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Brunswick to seek ratification of the Meech Lake amendments.

12 June 1990 - Manitoba MLA Elijah Harper began blocking attempts to place a Meech Lake ratification resolution before the House of Assembly.

15 June 1990 - The New Brunswick legislature ratified the Meech Lake amendments.

23 June 1990 - Responding to the death on this date of the Meech Lake amendments, Quebec Premier Robert Bourassa announced that Quebec would no longer participate in multilateral constitutional talks, and would focus on bilateral discussions with the federal government.

29 June 1990 - Quebec Premier Bourassa announced the creation of a non-partisan provincial commission to develop recommendations on Quebec's constitutional future.

4 September 1990 - The Quebec National Assembly passed legislation establishing a 36-member commission (announced in June) on the constitutional status of Quebec.

1 November 1990 - Prime Minister Brian Mulroney announced the creation of the 12-member Citizens' Forum on Canada's Future.

13 December 1990 - The House of Commons passed a resolution establishing (subject to Senate concurrence) a 17-member joint Committee of the Senate and House of Commons on the constitutional amending process.

28 January 1991 - The Constitutional Committee of the Quebec Liberal Party, chaired by Jean Allaire, released its report: "A Quebec Free to Choose."

9 March 1991 - The Quebec Liberal convention adopted the Allaire report as Quebec Liberal Party policy.

27 March 1991 - The Commission on the Political and Constitutional Future of Quebec (Bélanger-Campeau Commission) released its report.

19 June 1991 - The House of Commons passed a resolution establishing (subject to Senate agreement) a Special Joint Committee to study forthcoming government proposals for the renewal of Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

20 June 1991 - The Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Process for Amending the Constitution of Canada (Beaudoin-Edwards Committee) released its report.

21 June 1991 - The Senate passed a resolution to join with the House in establishing a Special Joint Committee to study forthcoming government proposals for the renewal of Canada.

27 June 1991 - The Citizens' Forum on Canada's Future (Spicer Commission) released its report.

24 September 1991 - The federal government's constitutional proposals were presented to Parliament.

28 February 1992 - The Special Joint Committee on a Renewed Canada presented its report.

12 March 1992 - Federal-provincial-territorial discussions, using the Special Committee proposals as a basis, began.

Energy and Agriculture

16 February 1985 - A 68-point memorandum of agreement between the federal government and Newfoundland ended what had been bitter federal-provincial conflict over the management of offshore oil development.

28 March 1985 - The Western accord, involving B.C., Alberta, Saskatchewan and the federal government, was signed.

3 October 1986 - Prime Minister Brian Mulroney announced that $1 billion in special assistance would be provided to agricultural producers in 1987.

15 December 1987 - Prime Minister Brian Mulroney announced the Special Canadian Grains Program, which will provide producers with $1.1 billion in special assistance in 1988.

18 July 1988 - The federal and Newfoundland governments signed an agreement with five major oil companies to launch the Hibernia oil project.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2 September 1988 - Agreement was reached on the Lloydminster heavy oil upgrader project, with the federal government committing $401 million for a 31.67% share.

24 September 1988 - The federal and Alberta governments signed an agreement with six oil companies to launch the OSLO oil sands project.

10 November 1988 - The federal government announced an $850 million (estimated) drought relief payment program, but federal and provincial funding roles remained subject to disagreement. (In the case of Ontario, this continued until early August 1989.)

31 May 1990 - Federal-provincial agreement on a $277 million assistance package for farmers in Saskatchewan was announced, completing a process which had previously resulted in agreements for Ontario and Alberta.

The Economy and Regional Development

2 June 1986 - Provincial premiers and Prime Minister Mulroney reached a general agreement on provincial participation in free trade negotiations.

6 June 1987 - Prime Minister Mulroney announced the creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency, equipped with a five-year budget of $1.05 billion in new regional development money.

4 August 1987 - Prime Minister Mulroney announced the creation of the Western Diversification Office, furnished with a five-year budget of $1.2 billion in new regional development money.

9 June 1988 - Prime Minister Mulroney and Quebec Premier Robert Bourassa signed a new Canada-Quebec Economic and Regional Development Agreement.

29 May 1991 - Federal Health Minister Benoît Bouchard announced that a regional development ministry would be created for Quebec, prompting protest both in Quebec and outside.

19 December 1991 - A First Ministers' Conference on the economy produced an agreement on continuing discussions.

10 February 1992 - A First Ministers' Conference on the economy produced agreement to explore in further talks an anti-recession program proposed by the provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

24 March 1992 - An First Ministers' Conference on the economy saw the eruption of a simmering dispute between the federal government and Ontario over the need for stimulative spending.

Fiscal Arrangements and Tax Reform

23 May 1985 - The federal budget announced reductions in the rate of increase of payments under the EPF. Provincial outcry ensued.

11 March 1987 - Legislation renewing equalization arrangements was tabled in the House (See "Parliamentary Action"), while it was announced that the return of $270 million overpaid to the provinces would not be sought.

27 April 1989 - The federal budget announced reductions in regional development spending and in the rate of increase in payments under the EPF arrangements. Provincial outcry ensued.

8 August 1989 - The federal government's release of details of the proposed national sales tax prompted widespread provincial protest.

9-10 November 1989 - A federal-provincial first ministers' conference saw unified provincial protest in the face of the federal government's continued determination to implement the Goods and Services Tax.

20 February 1990 - The federal budget announced a two-year freeze on EPF payments, and ceilings on other transfers to selected provinces, prompting provincial protest.

15 June 1990 - The B.C. Court of Appeal overruled federal transfer ceilings. The federal government indicated it would appeal this decision.

15 August 1991 - The Supreme Court rejected a provincial challenge to ceilings applied by the federal government to CAP transfers to some provinces, prompting a resurgence of fiscal protest from the provinces.

SELECTED REFERENCES

Cairns, Alan C. "From Interstate to Intrastate Federalism in Canada." Discussion Paper No. 5. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Toronto, 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, House of Commons, Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. *Fiscal Federalism in Canada.* Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1981.

Canada, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. *Report* (esp. Vol. III). Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, 1985.

Doerr, Audrey D. *The Machinery of Government in Canada.* Methuen, Toronto, 1981.

Kernaghan, Kenneth, Ed. *Public Administration in Canada: Selected Readings.* Methuen, Toronto, 1985.

Quebec. *Draft Agreement on the Constitution: Proposals by the Government of Quebec.* May 1985.

Simeon, Richard. *Division of Powers and Public Policy.* Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Simeon, Richard. *Intergovernmental Relations.* Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Smiley, Donald. *Canada in Question: Federalism in the Eighties.* Third Ed. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1980.

Thorburn, Hugh G. *Interest Groups in the Canadian Federal System.* Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Bulletin d'actualité **86-2F**

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Jack Stilborn
Division des affaires politiques et sociales

Le 29 janvier 1986
Révisé le 29 avril 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/86-2-1992-04F
ISBN 0-660-93872-3

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

DÉFINITION DU SUJET

Les relations fédérales-provinciales influent sur la plupart des grandes activités du gouvernement au Canada et elles sont en évolution quasi constante. Ces changements trouvent principalement leur source dans l'élection de nouveaux gouvernements qui ont des priorités politiques nouvelles et une conception neuve du fédéralisme, dans l'environnement social et politique, qui suscite constamment de nouveaux problèmes et de nouvelles questions, et dans l'expérience de relations intergouvernementales de plus en plus complexes, qui requiert des ajustements sur le plan des politiques et des institutions.

Le présent bulletin est un résumé des principaux événements survenus sur la scène fédérale-provinciale depuis l'élection du gouvernement Mulroney le 4 septembre 1984. Ces faits récents sont analysés à la lumière des caractéristiques principales et des tendances des relations fédérales-provinciales au cours des années qui ont précédé l'accession au pouvoir des Progressistes conservateurs. Ce survol devrait permettre de tirer des conclusions au sujet des orientations actuelles et probables de l'évolution des relations fédérales-provinciales.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Évolution du contexte

Le cadre actuel des relations fédérales-provinciales est le résultat de plusieurs tendances connexes et durables. La portée et l'ampleur du rôle de l'État se sont constamment accrues au cours de ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

siècle, ce qui a amené les gouvernements à s'approprier les zones d'ombre entre les domaines d'importance nationale et ceux d'intérêt purement local ou régional, distinction que les premiers fédéralistes tenaient pour acquise. En outre, l'expansion des activités traditionnelles de base a révélé que, dans la pratique, peu d'activités locales n'ont aucune conséquence sur le plan national, et rares sont les questions autrefois considérées comme purement nationales qui n'aient une incidence locale. Il en est résulté une tendance à remplacer, dans la pratique, le partage constitutionnel des pouvoirs et des compétences exclusives, conçu par les premiers fédéralistes, par des arrangements circonstanciels et constamment renégociés, qui permettent à chaque ordre de gouvernement d'utiliser les moyens à sa disposition pour exercer ses responsabilités fondamentales, comme il les conçoit. Dans ce modèle, l'électorat joue le rôle de cour d'appel ultime, tandis la décision de demander aux tribunaux de se prononcer sur des questions de compétences constitue généralement un dernier recours stratégique pour les gouvernements.

Pendant que prenaient forme les arrangements législatifs et administratifs complexes caractérisant le fédéralisme moderne, les relations fédérales-provinciales ont traversé plusieurs phases distinctes. Les années 50 et 60 sont généralement connues comme l'ère du fédéralisme de coopération, période pendant laquelle l'augmentation constante des ressources et un consensus fédéral-provincial général en matière de priorités ont permis de limiter les différends au minimum et de favoriser l'expansion rapide des programmes à frais partagés. Toutefois, à mesure que prenait forme l'appareil moderne de coordination des activités, des tensions sont apparues. Les craintes des provinces au sujet des priorités faussées imposées par les initiatives fédérales se sont manifestées en particulier par l'affirmation nouvelle du Québec; elles ont vu le jour parce que les nouveaux moyens dont disposaient les provinces leur permettaient d'adopter des politiques distinctes et parce que de nouveaux rôles suscitaient de nouveaux sujets de divergence entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les relations fédérales-provinciales entrèrent de ce fait dans une seconde phase, généralement appelée fédéralisme de concertation, caractérisée par la politisation des relations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intergouvernementales, une interpénétration et une interdépendance poussées des deux ordres de gouvernement, par la volonté d'affirmation des provinces et par une intensification des conflits. Les restrictions financières des années 70 et la centralisation de l'administration des relations fédérales-provinciales dans les mains de spécialistes ont contribué à créer ces tensions et ont eu pour effet de substituer la concurrence en matière de compétence à la coopération entre les fonctionnaires dans des domaines communs.

Le retour au pouvoir du gouvernement Trudeau en 1980 a inauguré une période au cours de laquelle un grand nombre des tensions propres au fédéralisme de concertation ont pris la forme de conflits ouverts. Au début des années 80, le gouvernement fédéral a de plus en plus manifesté une propension à l'intervention unilatérale sans accord fédéral-provincial, notamment lorsqu'il a menacé de rapatrier la constitution et qu'il a mis en place le Programme énergétique national en 1980. Au début des années 80, le gouvernement fédéral a imposé des restrictions financières aux transferts aux provinces, notamment en modifiant, en 1984, la *Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis*, sans consultation des provinces, afin d'assujettir l'aide financière fédérale dans les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire au programme de restrictions des "6 et 5 p. 100". Toujours au cours de cette période, le gouvernement fédéral, préoccupé par le manque de visibilité des contributions fédérales aux programmes à frais partagés, a été porté à mettre en oeuvre lui-même ses propres programmes plutôt qu'à financer dans l'ombre les programmes administrés par les provinces. Ce revirement est illustré par la conclusion d'Accords globaux de développement économique et régional, favorisant la planification coordonnée mais prévoyant des mécanismes d'exécution parallèles, qui remplacent les Accords généraux de développement des années 70, axés sur des programmes conjoints de développement régional. Un retournement semblable est survenu dans le cas du financement fédéral. La *Loi canadienne sur la santé* de 1984, par exemple, exigeait de la part des provinces la reconnaissance du financement fédéral des programmes d'assurance-maladie provinciaux. En outre, cette

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

loi manifestait un souci renouvelé du gouvernement fédéral de maintenir des normes nationales, et la volonté d'imposer des sanctions financières aux provinces qui ne respecteraient pas les normes établies à l'échelon fédéral.

Lorsque l'ère Trudeau a pris fin, une question fondamentale concernant les relations fédérales-provinciales est demeurée sans réponse. Les graves conflits du début des années 80 et la controverse persistante sur, entre autres, la *Loi canadienne sur la santé,* étaient-ils le résultat inévitable de l'évolution survenue au cours des années 70 et, faisant ainsi obstacle à des réformes fondamentales, indiquaient-ils ce que serait probablement l'avenir? Par ailleurs, les conflits étaient-ils principalement attribuables au fait que nous étions aux prises à ce moment-là avec des questions fort délicates et ardues et que, par ailleurs, nous avions affaire à des dirigeants aux vues et aux intérêts diamétralement opposés? L'intérêt soutenu accordé par le gouvernement Trudeau à la possibilité de réformes majeures des institutions fédérales, y compris le renforcement de la représentation des régions au sein du gouvernement fédéral par l'intermédiaire d'un Sénat élu, répond en partie à cette question. Les Progressistes conservateurs ont fait valoir un point de vue différent, tant avant qu'après les élections. Brian Mulroney a mis l'accent sur le renouvellement d'un engagement politique envers la coopération, sur la valeur des capacités de négociation et de conciliation, ainsi que sur l'objectif de réconciliation nationale, implicitement politique plutôt qu'institutionnel; on pouvait en déduire que le nouveau gouvernement s'attacherait d'abord à régler des questions particulières dans le cadre des accords existants, plutôt qu'à modifier les structures et les procédures établies.

B. Le premier mandat du gouvernement Mulroney: de septembre 1984 à octobre 1988

1. La lune de miel

Au cours de la première phase du règne du nouveau gouvernement conservateur, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1985, un certain nombre de facteurs ont favorisé l'amélioration des relations fédérales-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinciales. Parmi eux, mentionnons l'engagement explicite pris par le gouvernement fédéral à cet égard, la popularité du nouveau gouvernement (d'où l'intérêt des provinces à éviter tout conflit public) et le consensus fédéral-provincial sur un certain nombre de questions naguère controversées.

Les relations dans le secteur de l'énergie se sont considérablement améliorées; en effet, le 11 février 1985, un accord entre le gouvernement fédéral et Terre-Neuve sur la mise en valeur du pétrole sous-marin a mis fin à des années d'amers conflits tandis que le 28 mars, un autre accord, conclu avec les provinces de l'Ouest, a ouvert la voie au rétablissement des forces du marché dans le secteur de l'énergie, suscitant l'enthousiasme dans l'Ouest du pays. La ratification d'ententes générales de développement économique et régional (EDER) avec le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique a mis un terme à des négociations qui, avec le gouvernement fédéral précédent, s'étaient souvent déroulées dans un climat empreint d'animosité. Ces ententes ont aussi été une autre manifestation du renouveau des relations fédérales-provinciales, tout comme le nombre de séances de consultation fédérale-provinciale, qui a quant à lui triplé.

Sans avoir complètement disparu, les conflits, par rapport à ce qu'ils étaient au début des années 80, ont été beaucoup plus modérés et se sont davantage limités à des questions particulières. Le budget déposé par le gouvernement le 23 mai 1985, qui proposait une réduction du taux d'accroissement des versements au titre du financement fédéral des programmes établis (en matière de santé et d'enseignement postsecondaire) a suscité des controverses parfois très vives tout le reste de l'année. De plus, à la conférence des premiers ministres tenue les 28 et 29 novembre 1985, le débat sur la nature de la participation provinciale aux négociations relatives au libre-échange ne s'est soldé que par un vague accord qui a lui-même été à l'origine d'une mésentente publique entre des ministres fédéraux de premier plan et plusieurs premiers ministres.

2. La période de 1986 à 1988

Si les années 1984 et 1985 ont été une période de lune de miel dans les relations fédérales-provinciales, le reste du mandat du

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

premier gouvernement Mulroney peut être considéré comme la période de l'inévitable retour sur terre après les premières années de mariage.

L'aide spéciale de 1 milliard de dollars consentie aux agriculteurs pour la campagne agricole de 1986 et celle de 1,1 milliard de dollars, pour la campagne de 1987, ont contribué à rendre plus harmonieuses les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces agricoles. En revanche, en 1986, l'hésitation du gouvernement fédéral à aider l'industrie pétrolière a soulevé en Alberta une animosité qui ne s'est tempérée que lorsque les autorités fédérales ont pris des engagements, à la veille des élections générales de 1988, à l'égard de mégaprojets. Certaines décisions, par exemple celle d'accorder à la Canadair de Montréal un contrat de 104 millions de dollars pour l'entretien des chasseurs CF-18, et ce en dépit d'une soumission plus basse présentée par une société de Winnipeg, ont été à l'origine d'une controverse persistante qui a entraîné des protestations particulièrement virulentes de l'Ouest.

En matière fiscale, les désaccords ont été fréquents au cours de cette période. Ainsi, en 1986, les provinces ont demandé une augmentation des paiements de péréquation pour compenser les modifications apportées au FPE. En 1987 et 1988, c'est le projet de mise en oeuvre d'une taxe de vente nationale qui a constitué le principal point de désaccord. Les divergences au sujet du libre-échange ont par contre été de nature interprovinciale plutôt que fédérale-provinciale, l'Ontario demeurant le seul opposant à l'Accord, à la fin de 1987.

Durant cette période, les provinces de l'Ouest ont réclamé avec de plus en plus d'insistance un Sénat fondé sur le principe des "trois E", leurs demandes répétées traduisant, entre autres, leur ressentiment à l'endroit des mesures prises par le gouvernement fédéral pour résoudre les problèmes de l'industrie pétrolière. Pour ce qui est de la participation du Québec aux pourparlers constitutionnels, c'est aux efforts de conciliation du premier ministre Mulroney qu'on a généralement attribué la conclusion, le 30 avril 1987, d'un accord fédéral-provincial prévoyant diverses modifications constitutionnelles et satisfaisant, entre autres, les cinq exigences fondamentales du Québec. Les participants aux négociations précédentes s'étaient entendus pour dire que le "Québec Round"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

était un préalable à toute autre initiative constitutionnelle, mais c'est seulement après avoir élargi le projet d'accord de façon qu'il tienne compte des préoccupations des autres provinces que les participants sont arrivés à une entente.

3. Vue d'ensemble

Durant le premier mandat du gouvernement Mulroney, on a pu constater un relâchement impressionnant des tensions fédérales-provinciales. Les progrès observés pouvaient être imputés à la présence de nouveaux visages à la table de négociation, à une volonté politique renouvelée et à des stratégies de conciliation, mais ils étaient aussi le signe des orientations politiques communes au gouvernement fédéral et à certaines provinces, au chapitre de l'énergie, par exemple. À partir de 1986, les décisions touchant l'aide régionale et les problèmes de nature fiscale ont entraîné un accroissement des tensions entre les gouvernements, et la baisse de popularité des Conservateurs fédéraux a encouragé les provinces à s'affirmer davantage. Les relations fédérales-provinciales étaient toutefois nettement meilleures qu'au début des années 1980, lorsque le climat de confrontation a presque mené à une impasse complète.

En se faisant maintenant l'apôtre du compromis politique, le gouvernement fédéral n'a pas pour autant rayé de l'ordre du jour national les problèmes touchant les institutions et la Constitution. Il a simplement lancé la balle dans le camp des provinces et décidé de faire ressortir les divergences entre celles-ci plutôt que les désaccords fédéraux-provinciaux. À la fin du premier mandat du gouvernement Mulroney, les provinces de l'Ouest continuaient de réclamer avec insistance une réforme du Sénat, et l'Accord constitutionnel du lac Meech, qui était considéré comme une réalisation fédérale-provinciale éclatante et qui permettait d'espérer le retour du Québec dans le giron constitutionnel, n'était toujours pas ratifié.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Le deuxième mandat du gouvernement Mulroney: de novembre 1988 à nos jours

1. La Constitution

a. L'Accord du lac Meech

Lorsque le gouvernement Mulroney a été élu pour un deuxième mandat, deux provinces (le Manitoba et le Nouveau-Brunswick) n'avaient toujours pas ratifié le projet d'accord constitutionnel du lac Meech, et la tenue d'élections dans chacune d'elles avait entraîné un changement de gouvernement et réduit les perspectives d'une ratification.

Ces perspectives se sont considérablement assombries dans les mois qui ont suivi. Le 19 décembre 1988, le premier ministre Gary Filmon a retiré une proposition de ratification qui avait été soumise à l'Assemblée législative manitobaine; il a dit agir en réaction à l'annonce faite la veille par le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, concernant son intention d'invoquer la clause dérogatoire de la Constitution pour permettre l'adoption d'une loi interdisant l'usage de l'anglais sur les affiches situées à l'extérieur des commerces. En outre, le 20 avril 1989, les Libéraux dirigés par Clyde Wells, farouche opposant aux modifications de l'Accord du lac Meech, sont sortis vainqueurs des élections tenues à Terre-Neuve.

Les rencontres de premiers ministres et de hauts fonctionnaires organisées à la fin de 1989 et au début de 1990 n'ont pas permis de dénouer l'impasse. Le 21 mars 1990, le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Frank McKenna, a cependant annoncé les détails d'un projet de résolution d'accompagnement. Si la résolution était acceptée, le Nouveau-Brunswick s'engageait à appuyer l'Accord du lac Meech. Dans un rapport rendu public le 17 mai, un Comité spécial de la Chambre des communes a réservé un accueil favorable au projet de "résolution d'accompagnement". Entre temps, le fossé continuait de s'élargir. Le 5 avril 1990, une motion rejetant toute modification au projet d'Accord du lac Meech a reçu l'appui de tous les partis à l'Assemblée nationale du Québec. Le lendemain, l'Assemblée législative de Terre-Neuve retirait son appui aux modifications qu'elle avait déjà acceptées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Réunis à l'occasion d'un souper préparatoire, le 3 juin 1990, les 11 premiers ministres ont entamé une série de négociations qui ont failli échouer à plusieurs reprises, mais qui se sont néanmoins soldées par la signature d'un accord constitutionnel, le 9 juin. Les premiers ministres du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de Terre-Neuve s'engageaient à obtenir une décision de leur assemblée législative respective à propos des modifications au plus tard le 23 juin, et tous les participants s'engageaient à étudier un processus de réforme du Sénat, à examiner d'autres modifications et à poursuivre les discussions. Dans les jours qui ont suivi, le Nouveau-Brunswick a ratifié les modifications de l'Accord du lac Meech, mais le processus a avorté au Manitoba lorsque le député néo-démocrate Elijah Harper a bloqué le dépôt de la motion à l'Assemblée législative. Le 22 juin, dans la foulée des événements du Manitoba, le premier ministre de Terre-Neuve, M. Clyde Wells, a décidé de ne pas demander la mise aux voix de la motion de ratification dont l'Assemblée législative provinciale était saisie; de cette façon, il y avait deux provinces à n'avoir pas ratifié l'Accord avant l'échéance du 23 juin.

La mort de l'Accord a donné lieu à des échanges acerbes entre le premier ministre de Terre-Neuve, d'une part, et le gouvernement fédéral et le Québec, d'autre part. Les réactions politiques trahissaient plus du découragement que de l'amertume. Lorsqu'il a pris la parole le 23 juin, le premier ministre Mulroney a souligné que le Québec n'avait jamais été isolé au cours des négociations et il a lancé un appel à la réconciliation. Le même jour, après avoir exprimé "sa profonde déception" au nom de tous les Québécois, le premier ministre Robert Bourassa a déclaré dans une allocution ultérieurement télévisée que le Québec ne participerait plus aux pourparlers constitutionnels fédéraux-provinciaux et qu'il se contenterait de prendre part à des discussions bilatérales avec le gouvernement fédéral, discussions portant sur des questions relevant de la compétence des deux paliers de gouvernement. Il a par la suite ajouté que l'immigration, les communications, la formation de la main-d'oeuvre et le recours au pouvoir fédéral de dépenser serait au nombre des sujets abordés dans le cadre des discussions bilatérales.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. L'après-lac Meech

L'après-lac Meech a également donné lieu, sur le plan constitutionnel, à la création, tant au niveau fédéral que provincial, de divers mécanismes visant à favoriser la consultation publique et le consensus. À la fin de 1991, des comités ou des groupes de travail sur la Constitution étaient à l'oeuvre au niveau fédéral et dans toutes les provinces: au Québec et au niveau fédéral, les premiers comités avaient déposé leurs rapports et avaient été remplacés par une "deuxième génération" de comités.

En mars 1991, deux événements marquants survenus au Québec ont favorisé la prolifération des mécanismes de consultation sur la Constitution. En effet, le 9 mars, le Parti libéral du Québec a adopté, lors de son congrès d'orientation, des propositions prévoyant une décentralisation radicale des pouvoirs et le maintien d'uniquement quatre domaines de compétence exclusivement fédérale. Le 27 mars, la Commission Bélanger-Campeau, un organisme impartial constitué le 4 septembre 1990 et chargé d'élaborer des recommandations sur la situation politique et constitutionnelle du Québec, a affirmé que l'échec du lac Meech avait abouti à une impasse sur le plan constitutionnel. Elle a recommandé à la province de créer des commissions législatives pour analyser les offres en faveur d'un fédéralisme renouvelé soumises par le reste du Canada et examiner l'option de la souveraineté. Elle a également proposé la tenue d'un référendum sur la souveraineté entre le 8 et le 22 juin ou entre le 12 et le 26 octobre 1992.

Au niveau fédéral, les premières réactions ont porté davantage sur des questions de forme que de fond. Dans le discours du Trône du 13 mai 1991, le gouvernement fédéral a fait part de son intention d'élaborer des propositions qui seraient soumises à l'examen d'un comité parlementaire à l'automne. Un Comité mixte spécial (Beaudoin-Edwards) qui avait été constitué pour examiner le mécanisme de modification, a recommandé le 20 juin qu'on continue d'utiliser les mécanismes parlementaires de consultation déjà en place, mais fortement suggéré la tenue obligatoire d'audiences publiques sur les futures propositions constitutionnelles. De plus, le Comité a recommandé l'adoption d'une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

formule de modification assortie de veto régionaux. Le 27 juin 1991, le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (la Commission Spicer) a, quant à lui, fait état du ressentiment qu'éprouve le public à l'égard de tout accord constitutionnel conclu dans le secret, du cynisme qu'affiche la population à l'égard des personnalités politiques, ainsi que des craintes que suscitent chez les Canadiens le bilinguisme officiel et les questions économiques. Ce qui est plus important encore, la Commission a mis en lumière le sentiment d'incompréhension persistant qui existe entre les francophones et les anglophones du Canada.

Le 20 juin 1991, l'Assemblée nationale du Québec a adopté le projet de loi 150, mettant en oeuvre les recommandations de la Commission Bélanger-Campeau. Ce projet de loi a eu pour effet: a) de préciser le cadre dans lequel se dérouleraient les prochaines négociations constitutionnelles en établissant que le Québec ne présenterait pas d'exigences précises mais attendrait les offres du reste du Canada et, b) de fixer un échéancier pour le renouvellement de la Constitution.

Le projet de loi, de même que les consultations menées dans les différentes provinces et par suite desquelles les gouvernements se sont abstenus de prendre position, ont clairement établi la responsabilité constitutionnelle du gouvernement fédéral. En réaction, le cabinet a constitué un comité sur l'unité nationale qui s'est rendu dans différentes régions du pays au printemps et au début de l'été pour participer à diverses séances d'information. Le 1er août, le Comité a procédé à l'examen de propositions plus détaillées, à Charlottetown.

Le 23 septembre, le premier ministre Mulroney a déposé au Parlement les propositions de réforme constitutionnelle du gouvernement. Celle-ci comportent trois volets : 1) les propositions qui portent sur les valeurs fondamentales, comme le renforcement de la charte, la reconnaissance du caractère distinct du Québec, le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones, la participation des autochtones aux discussions actuelles et futures sur la Constitution, et la consécration d'une "clause Canada" dans la Constitution; 2) les propositions portant sur les institutions politiques, comme la réforme de la procédure à la Chambre des communes, l'élection des sénateurs, la participation des territoires au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

processus de nomination des juges de la Cour suprême, et la possibilité d'apporter des changements à la formule de modification de la Constitution, comme le proposait l'Accord du lac Meech; et 3) les propositions sur l'union économique, comme l'élargissement de l'article 121 (la clause sur le marché commun) et des pouvoirs fédéraux pour administrer l'union économique, une participation accrue des régions à l'élaboration de la politique monétaire, ainsi que la négociation et la constitutionnalisation d'ententes bilatérales dans des domaines comme la formation de la main-d'oeuvre, la culture et la radiodiffusion.

Un comité spécial créé en juin par le gouvernement fédéral dans le but d'examiner les propositions à la lumière des commentaires du grand public et de certains spécialistes, ainsi que dans le contexte des conclusions des divers comités provinciaux, s'est lancé en octobre dans une ambitieuse série d'audiences et de réunions informelles dans les municipalités. Au fur et à mesure que le mois s'écoulait, l'organisation désordonnée du comité et le fait que les trois partis politiques ne s'entendaient pas sur des questions de planification et de personnel ont précipité la chute du comité. Ce n'est qu'après plusieurs semaines au cours desquelles la situation semblait sans issue, et après la démission, le 25 novembre, du coprésident Claude Castonguay, dont la nomination avait initialement semblé favoriser la crédibilité du comité (ci-après appelé le Comité Beaudoin-Dobbie) au Québec, que ce dernier s'est remis à l'oeuvre.

Les propositions du gouvernement ont au départ suscité une réaction prudente de la part des premiers ministres provinciaux. Beaucoup d'entre eux, dont le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, ont déclaré qu'elles pouvaient être l'amorce de futures discussions. Le premier ministre de Terre-Neuve, Clyde Wells, s'est très tôt démarqué de ses homologues. Dans une longue déclaration qu'il a faite le 22 octobre, il a prétendu qu'une clause restreinte de société distincte est justifiable dans la mesure où elle contribue à l'égalité entre francophones et anglophones, mais que l'égalité entre les provinces est toute aussi fondamentale et exige un sénat élu, égal et efficace. M. Wells a également souligné la nécessité de se pencher sur les questions de l'autonomie gouvernementale des autochtones et de la participation de ces derniers au processus constitutionnel.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au début de novembre, M. Gil Rémillard, ministre québécois des Affaires intergouvernementales, a déclaré que les propositions fédérales étaient inacceptables dans leur ensemble. M. Rémillard et le premier ministre Bourassa ont indiqué que certaines des propositions devraient être modifiées. En novembre également, le premier ministre de l'Ontario, Bob Rae, a demandé que débutent des négociations constitutionnelles intergouvernementales, déclarant qu'une entente bilatérale entre le gouvernement fédéral et le Québec ne serait pas acceptable pour l'Ontario. Il a également demandé l'inclusion d'une charte sociale dans la Constitution. Le 2 décembre, les premiers ministres Filmon, Rae et McKenna ont demandé ensemble la tenue d'une conférence des premiers ministres sur la Constitution, ainsi que sur l'économie.

Dès le début de la nouvelle année, d'autres premiers ministres ont fait publiquement part de leur position en matière constitutionnelle, dans bien des cas, lors de leur comparution devant le Comité Beaudoin-Dobbie. Ces positions ont mis au jour des divergences d'opinion considérables sur des questions telles que le bilinguisme officiel, le statut de société distincte demandé par le Québec (auquel plusieurs premiers ministres s'opposent s'il se traduit par l'octroi de pouvoirs spéciaux à cette province) et l'attribution d'un droit de veto constitutionnel au Québec (à laquelle plusieurs premiers ministres cesseraient de s'opposer si d'autres provinces obtenaient également un tel droit).

Les déclarations constitutionnelles des provinces ont continué de défrayer la chronique en février 1992, alors que le Comité Beaudoin-Dobbie a entamé la dernière étape de ses activités. Le 9 février, le vice-premier ministre et ministre des Affaires intergouvernementales de l'Alberta, M. Jim Horsman, a déclaré que les Albertains n'accepteraient pas la clause de société distincte si elle sous-entend que le Québec disposerait de nouveaux pouvoirs importants dont seraient privées les autres provinces.

Comparaissant le 11 février devant le Comité mixte, le premier ministre du Manitoba, Gary Filmon, a réclamé un sénat élu, égal et efficace, affirmant que l'égalité des partenaires constituait un principe

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fondamental de toute fédération. Il a également déclaré que les Manitobains accepteraient de reconnaître le statut de société distincte du Québec uniquement si les libertés prévues dans la Charte étaient respectées et que la province n'obtenait pas de pouvoirs spéciaux non accordés à d'autres provinces.

En février également, le premier ministre Rae de l'Ontario a publié une proposition détaillée de charte sociale réclamant l'élargissement de l'article 36 (qui oblige présentement les gouvernements à prendre des mesures d'égalisation et de développement régional) afin d'y faire figurer des engagements envers un éventail d'objectifs à caractère social et environnemental. La charte en question n'offrirait aucun recours devant les tribunaux, mais une commission serait constituée et chargée de surveiller le respect des obligations des gouvernements et de faire connaître la performance de ces derniers à cet égard.

Dans les semaines qui ont précédé la parution du rapport Beaudoin-Dobbie, plusieurs comités provinciaux ont publié leurs rapports. Ainsi, le comité législatif de l'Ontario a demandé l'adoption d'une charte sociale ne prévoyant aucun recours devant les tribunaux, d'un sénat élu (où l'égalité accrue des provinces serait compensée par une réduction des pouvoirs du Sénat), d'une formule de modification régionale (prévoyant un droit de veto pour le Québec et l'Ontario) et la consécration du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale. Le 19 février, le groupe de travail de la Saskatchewan sur l'avenir de la Confédération a déposé un rapport qui, en réponse au remaniement de son mandat par le premier ministre Romanow, ne renfermait aucune recommandation. Il a cependant reconnu le caractère distinctif du Québec, tout en s'opposant à l'attribution de pouvoirs ou d'un statut particuliers à cette province. Il a également exprimé le scepticisme d'une grande partie de la population à l'égard du bilinguisme officiel et du multiculturalisme.

Après un certain nombre de retards de dernière minute, le Comité Beaudoin-Dobbie a publié son rapport, daté du 28 février 1992. Il y est notamment recommandé:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- de reconnaître dans la Charte un statut de société distincte au Québec;
- de reconnaître aux autochtones un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;
- de créer un sénat élu, ou les provinces de l'Ouest bénéficieraient d'une représentation accrue;
- d'entreprendre des réformes afin d'assouplir le partage des pouvoirs et d'offrir aux provinces des domaines de responsabilité;
- d'entreprendre des réformes en vue de renforcer l'union économique;
- d'enchâsser un "pacte social" engageant les gouvernements à atteindre des objectifs sociaux et environnementaux;
- d'adopter une formule de modification qui ferait en sorte que les changements fondamentaux affectant le Québec ne puissent être effectués sans l'accord de la province.

Le rapport a suscité au départ une réaction prudente de la part des gouvernements provinciaux. Au Québec, cependant, les médias ont tout de suite réagi négativement, reflétant ainsi la déception d'une grande partie de la population, qui s'attendait à un transfert massif de pouvoirs de la part du gouvernement fédéral. Le premier ministre Bourassa a fait écho à cette réaction dans sa première réponse, le 3 mars 1992. Il a affirmé que les propositions du Comité Beaudoin-Dobbie perpétueraient un "fédéralisme dominateur", et a exigé le transfert de nombreux pouvoirs. Le premier ministre a également demandé plus de progrès sur la clause de la société distincte, la proposition mise de l'avant ne pouvant être appliquée pour la résolution de conflits de compétence.

Le 4 mars, le ministre des Relations fédérales-provinciales, Joe Clark, a répondu aux critiques formulées à l'endroit du rapport en le qualifiant de la meilleure offre faite au Québec depuis la Confédération. Une décentralisation radicale des pouvoirs, a-t-il également prétendu, demeure inacceptable pour le reste du pays, qui souhaite un Québec fort, et un Canada fort.

Dans l'Ouest, les gouvernements de l'Alberta et du Manitoba ont aussi fortement critiqué les recommandations fédérales. Le vice-premier ministre de l'Alberta, Jim Horsman, a qualifié la proposition

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de réforme du Sénat de "tentative timide, totalement inacceptable pour l'Alberta" et s'est également opposé à une proposition garantissant des sièges de sénateurs aux autochtones, ainsi qu'aux propositions relatives à la formule de modification. Le premier ministre Filmon a aussi formulé des critiques, déclarant que bien des aspects du rapport, y compris l'absence d'égalité des provinces au Sénat, en rendraient l'acceptation improbable. En Colombie-Britannique et en Saskatchewan, cependant, la réaction a été plus modérée. Selon le ministre du Travail de la Colombie-Britannique, Moe Sihota, les recommandations sont "utiles", mais laissent à désirer, alors que le premier ministre de la Saskatchewan, Roy Romanow, estime qu'un certain nombre de propositions ne vont pas assez loin mais ne les rejette pas comme base de discussion.

Dans les provinces de l'Atlantique, les réactions ont également été variables. Le premier ministre de Terre-Neuve, Clyde Wells, a dit douter que les Canadiens appuient la proposition de réforme du Sénat présentée par le Comité et a rejeté les propositions relatives à la formule de modification, les jugeant inacceptables pour la région de l'Atlantique. Le premier ministre Cameron de la Nouvelle-Écosse a dit considérer le rapport comme une bonne amorce pour les discussions, mais a déclaré que les recommandations ne répondaient pas aux préoccupations économiques et fiscales de la région. Quant au premier ministre McKenna du Nouveau-Brunswick, il s'est montré plus positif, décrivant les recommandations comme une étape constructive, mais non pas comme une solution finale.

Le 11 mars 1992, les membres libéraux et péquistes de l'Assemblée nationale du Québec ont entériné conjointement une résolution du PQ désapprouvant les recommandations du Comité Beaudoin-Dobbie. Le ministre des Affaires intergouvernementales, Gil Rémillard, a participé au débat et critiqué les recommandations parce qu'elles ne confèrent pas de compétence exclusive au Québec dans des domaines névralgiques tels que la formation de la main-d'oeuvre et la culture, et reposent à l'excès sur des ententes bilatérales au sujet desquelles il est toujours possible de faire marche arrière. Le ministre des Relations fédérales-provinciales, Joe Clark, a cependant rejeté le vote de l'Assemblée nationale, qu'il a qualifié de joute parlementaire orchestrée par le PQ.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 12 mars, à la première réunion fédérale-provinciale-territoriale sur l'étude des propositions du Comité Beaudoin-Dobbie, les participants ont convenu d'inclure des représentants des provinces dans les groupes du travail constitués pour élaborer la position finale du gouvernement fédéral sur les principaux enjeux; de reporter la date limite de dépôt des offres globales de la fin avril à la fin mai et de faire participer les autochtones au processus de négociation. Ainsi qu'il l'avait déjà annoncé, le Québec n'a pas délégué de ministres aux séances de négociation, mais il a envoyé des hauts fonctionnaires pour fournir de l'information et suivre les délibérations. D'après les commentaires formulés par les ministres après les entretiens, les opinions concernant la réforme du Sénat et le partage des pouvoirs demeuraient fort divergentes.

Pendant les semaines qui ont suivi, les déclarations de différents ministères provinciaux ont fait la manchette dans tout le pays. Dans certains cas, comme celui du Québec, il était évident que ces déclarations s'adressaient tout aussi bien à un auditoire national qu'au public local, alors qu'ailleurs, le contexte politique de la province expliquait en grande partie le ton et le contenu des interventions.

Prenant la parole à l'ouverture de la session de l'Assemblée législative, le 19 mars, le premier ministre Bourassa a adopté un nouveau ton, plus conciliant. Il a fait l'éloge du Canada, dont il a dit qu'il était l'un des pays les plus privilégiés au monde, et décrit l'accession du Québec à la souveraineté comme un processus long, complexe et coûteux. Ce dont le Québec a essentiellement besoin, a-t-il résumé, c'est de l'acceptation, par le reste du Canada, des cinq exigences formulées dans l'Accord du lac Meech, assorties de modifications au partage des pouvoirs.

Dans un discours prononcé au congrès annuel du Parti progressiste conservateur à Calgary, le 28 mars 1992, le premier ministre de l'Alberta, Don Getty, a déclaré qu'il ne permettrait pas aux premiers ministres néo-démocrates d'imposer une charte sociale à l'Alberta et affirmé qu'il ne signerait aucun accord constitutionnel qui répondrait aux besoins du Québec sans prévoir un sénat élu, égal et efficace. Le vice-premier ministre Horsman a par la suite précisé que ces propositions devraient d'abord être entérinées par la population par voie de référendum

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provincial. À Ottawa, le ministre des Relations fédérales-provinciales, Joe Clark, a laissé entendre dans sa réponse que la rigidité des provinces pourrait aboutir à l'abolition du Sénat et a lancé un appel à la souplesse.

La deuxième séance de négociation entre le fédéral, les provinces, les territoires et les représentants des autochtones a eu lieu à Halifax, les 8 et 9 avril 1992. Un accord conditionnel y a été conclu au sujet de l'insertion, dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'une clause reconnaissant le caractère distinctif de la société québécoise. Certaines provinces ont lié leur acceptation de cette clause au contenu de l'ensemble des propositions constitutionnelles. Le premier ministre Wells s'est contenté d'indiquer qu'il ne permettrait pas que son désaccord nuise aux progrès sur les autres questions. Les participants se sont également entendus pour reconnaître le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale et la nécessité d'un sénat élu. Lors d'une entrevue télévisée, le premier ministre Bourassa s'est dit satisfait de constater que le reste du Canada semblait souhaiter ardemment la conclusion d'un accord constitutionnel, mais a dit craindre l'impact qu'aurait un sénat élu doté de pouvoirs significatifs.

La troisième séance de négociation, qui a eu lieu à Ottawa le 14 avril, a été marquée par l'absence de progrès sur la question centrale de la réforme du Sénat. Même si l'Alberta a donné l'impression qu'elle accepterait peut-être de faire des compromis quant aux pouvoirs exigés, contre une représentation égale des provinces, les participants sont repartis après s'être entendus uniquement pour poursuivre la discussion. Certains premiers ministres se sont également dits déçus que le Québec refuse de revenir à la table de négociation, son absence nuisant au règlement de questions qui n'avaient pas été traitées lors de la négociation de l'accord du lac Meech.

La toute dernière séance de négociation s'est déroulée à Edmonton les 29 et 30 avril. Des progrès ont été accomplis sur certains points et l'on a notamment conclu un accord de principe sur les propositions relatives à la charte sociale et à l'union économique. Cependant, la réforme du Sénat, et plus particulièrement la question de l'égalité de représentation des provinces, continuent de provoquer des désaccords. À

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'issue de la réunion, plusieurs participants ont indiqué que sur certains points, il ne serait pas possible d'adopter des positions définitives d'ici la conclusion de la présente série d'entretiens, fin mai. Tout au plus pourra-t-on réduire la gamme des options.

2. Questions économiques et budgétaires

a. Développement régional

Il existe de nombreuses autres questions qu'il semble impossible de rayer de l'ordre du jour fédéral-provincial, dont bon nombre de nature financière. Les dépenses engagées dans le développement régional, par exemple, chatouillent toujours les susceptibilités. Les provinces ont protesté contre la répartition des fonds engagés dans la plupart des régions, et les rivalités que suscitent certains projets, comme le choix de l'emplacement de l'agence spatiale canadienne, montrent à quel point ces questions peuvent entraîner des conflits.

Récemment, l'annonce, le 28 novembre 1991, du versement de 300 millions de dollars d'aide aux fabricants du Québec (contribution fédérale: 160 millions de dollars) a de nouveau mis au jour le point sensible que représentent les questions de développement régional, ainsi que leur coloration constitutionnelle. Cette annonce a incité certains membres de l'opposition à accuser le gouvernement fédéral de favoriser le Québec, et le premier ministre Bob Rae à alléguer que le gouvernement fédéral reste insensible à la nécessité pour l'Ontario d'obtenir un accord de développement régional.

b. Transferts fédéraux

Le budget du 20 février 1990 a annoncé un gel de deux ans des subventions destinées aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis ainsi que par l'imposition d'un plafond de 5 p. 100 à l'augmentation des paiements versés aux trois provinces les plus riches, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, au titre du Régime d'assistance publique du Canada. La réaction des provinces à ces compressions est tantôt très négative - comme celle du premier ministre de la Colombie-Britannique, M. William Vander Zalm, qui a qualifié le budget de "monstruosité" - tantôt

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

résignée. Geste très inhabituel, la Colombie-Britannique a rompu avec la tradition des ententes à l'amiable qui caractérisent les relations fédérales-provinciales, pour porter la question du plafond de l'augmentation des paiements versés aux provinces devant les tribunaux. Le 15 juin 1990, la Cour d'appel de la province rendait son jugement, affirmant que cette mesure contrevenait aux lois fédérales existantes. Le premier ministre M. Mulroney a annoncé que le gouvernement fédéral entendait interjeter appel de la décision.

Le 15 août 1991, la Cour suprême statuait que le gouvernement fédéral n'avait pas besoin de l'accord des provinces pour modifier les transferts fédéraux accordés en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, entérinant du coup le plafond fixé pour l'année 1990. Cette décision a amené les provinces à dénoncer encore une fois les réductions décrétées au titre des paiements de transfert à la suite du gel des transferts de FPE annoncé dans le budget du 26 février pour l'exercice 1992-1993. Au moins un premier ministre a établi un lien inquiétant entre les conflits entourant les questions fiscales et les tensions constitutionnelles; en effet, le 15 août, le premier ministre de l'Ontario, M. Bob Rae, a déclaré que l'unité nationale ne pourrait être réalisée tant et aussi longtemps que les questions fiscales ne seraient pas réglées. Il a affirmé qu'il faudrait inclure la question des paiements de transfert à l'ordre du jour des discussions constitutionnelles fédérales-provinciales. Il l'a encore répété au cours de la présentation qu'il a faite le 13 janvier 1992 devant le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada.

c. L'économie

Face à la persistance de la récession, les pressions visant à obtenir des gouvernements fédéral et provinciaux une intervention concertée pour relever l'économie se font de plus en plus fortes. Le 19 décembre 1991, à la Conférence des premiers ministres, à Ottawa (à laquelle le Québec était représenté par le ministre des Finances, Gérard Lévesque), différentes options ont été examinées, dont la réduction des impôts et l'utilisation des REER pour acheter une maison. Bien que la plupart des participants aient qualifié la discussion de productive, les premiers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ministres néo-démocrates Rae et Romanow ont fait entendre une note discordante et insisté sur le fait que la réduction du déficit ne devrait pas primer sur d'autres considérations liées à la gestion de l'économie. Les premiers ministres ont convenu de se réunir à nouveau en février 1992.

La réunion des ministres des Finances des provinces, qui a eu lieu le 30 janvier 1992, en partie pour préparer le terrain en vue de la conférence des premiers ministres, a été décrite comme cordiale. En ce qui concerne la politique fiscale, différents points de vue ont été exprimés, certains prônant des réductions, d'autres des augmentations et certains encore, le gel. D'autres propositions visant à stimuler l'économie, par exemple permettre aux consommateurs d'utiliser leur fonds d'épargne-retraite pour acheter une maison, ont suscité des réactions tout aussi divergentes. Si une harmonie relative a régné à la réunion, c'est surtout parce que le ministre des Finances fédéral, Don Mazankowski, a annoncé que les paiements de péréquation aux sept provinces bénéficiaires seraient augmentés de 622 millions de dollars au cours des deux prochains exercices financiers.

Le 10 février, le Premier ministre Mulroney a inauguré la Conférence des premiers ministres sur l'économie en déclarant qu'il était nécessaire de maintenir les restrictions et en s'opposant à la relance de l'économie au moyen de réductions d'impôts ou de programmes de dépenses. Tous les premiers ministres, à l'exception de trois, MM. Ghiz, Getty et Bourassa (qui n'était pas présent), ont réagi en présentant une proposition exigeant une intervention dans cinq domaines: le commerce interprovincial et international, les dépenses d'infrastructure, les coûts de la santé, la formation, l'agriculture et les pêches. Les premiers ministres ont exprimé leur intention de se rencontrer dans six semaines pour mettre la dernière main à un programme antirécession basé sur cette proposition, et les premiers ministres Getty et Ghiz ont finalement accepté de participer. Cette initiative mise à part, la réunion n'a débouché que sur un accord général concernant la nécessité de continuer à réduire le déficit fédéral, d'examiner des projets d'immobilisations, et d'intervenir dans les domaines de la compétitivité et de l'éclatement des coûts des programmes sociaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À la fin de février, la question des dépenses visant à encourager les projets d'immobilisations était devenue une source de controverse affichée entre plusieurs premiers ministres (dont MM. Rae et Cameron) et le ministre fédéral des Finances Don Mazankowski. Le budget déposé par le gouvernement fédéral le 25 février a avivé les tensions et suscité des critiques de la plupart des capitales provinciales en raison de l'absence d'initiatives pour assainir l'économie et contrer la hausse des coûts de l'assistance sociale. Le Manitoba et l'Alberta ont cependant approuvé les restrictions budgétaires du gouvernement fédéral et accueilli favorablement le projet de réduction de la surtaxe sur l'impôt sur le revenu.

Le 24 mars 1992, lorsque les premiers ministres se sont rencontrés la dernière fois pour discuter d'économie, le conflit qui couvait entre le gouvernement fédéral et les partisans provinciaux des dépenses incitatives a dégénéré au point que les intéressés se sont publiquement injuriés. Le premier ministre de l'Ontario, Bob Rae, a accusé le ministre des Finances du Canada, Don Mazankowski, de se comporter comme un "débiteur en fuite", et le premier ministre Romanow de la Saskatchewan a prévenu le gouvernement fédéral que les frustrations économiques ne pourraient être dissociées du débat constitutionnel. À son tour, le ministre Mazankowski a qualifié le comportement de M. Rae de "puéril" et d'"irresponsable". À l'issue de la réunion, les problèmes fiscaux n'étaient pas résolus. Il restait aussi à répondre aux préoccupations de plusieurs provinces concernant les pourparlers sur le libre-échange Canada-États-Unis-Mexique et l'absence de participation des provinces.

3. Conclusion générale

Vu le contexte conflictuel dans lequel le fédéralisme exécutif évolue actuellement, les relations fédérales-provinciales sont fortement influencées par l'opinion publique. L'impopularité du gouvernement de M. Mulroney, qui en est à son deuxième mandat, encourage les provinces à s'affirmer de plus en plus. Si les gouvernements provinciaux cherchent à remonter leur cote de popularité, des conflits s'annoncent avec le gouvernement fédéral qui devra répondre à leurs exigences.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les fonds fédéraux, qui ont été un important facteur d'harmonie dans les relations fédérales-provinciales ces dernières années, font l'objet de compressions de plus en plus grandes qui provoquent d'incessants conflits sur des questions comme le développement régional, la santé, l'enseignement postsecondaire et l'aide aux agriculteurs. Ces compressions, exacerbées par les luttes de pouvoir et les tensions constitutionnelles, ont incité le Québec, ainsi que les provinces de l'Ouest, à exercer de plus en plus de pressions au cours de l'automne 1990 et le gros de 1991.

L'année 1991 a quand même vu se manifester quelques exemples de collaboration fédérale-provinciale. L'Accord Canada-Québec sur l'immigration, qui accorde au Québec de nouvelles responsabilités en matière d'intégration des immigrants et en vertu duquel les deux gouvernements s'engagent à prendre des mesures afin de promouvoir l'immigration au Québec, montre qu'il est possible de mener à bien des négociations bilatérales et d'obtenir des accommodements au niveau administratif. Cet accord a été signée le 5 février 1991.

Dans le proche avenir, ce sont les discussions constitutionnelles qui détermineront vraisemblablement le cours des relations fédérales-provinciales. Au cours de l'automne 1991, le gouvernement fédéral n'a cessé de déclarer qu'il était prêt à faire preuve de souplesse à l'égard des propositions de septembre, ce qui a permis d'atténuer la controverse fédérale-provinciale à propos de la Constitution. Les divergences de vues adoptées par les premiers ministres provinciaux à la fin de l'année et au début de 1992 indiquent toutefois qu'il ne sera pas facile de parvenir à un consensus à propos d'un nouveau projet de réforme constitutionnelle. Il reste à savoir en fait si l'on parviendra jamais à un accord suffisant à propos de questions comme la réforme du Sénat, le partage des pouvoirs et l'inclusion de changements à la procédure de modification.

On ne sait pas dans quelle mesure la parlementarisation sans précédent des discussions constitutionnelles actuelles influera sur les négociations intergouvernementales et sur leur issue. Bien que la création par différents gouvernements de groupes de travail chargés d'étudier les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

questions constitutionnelles ait pu offrir une tribune à la population mécontente d'avoir été exclue du processus ayant mené à l'Accord du lac Meech, ces groupes risquent de confirmer les diversités régionales qui existent et d'imposer un cadre rigide aux discussions constitutionnelles plutôt que d'en faire ressortir les éléments qui peuvent aboutir à un consensus national. Or, on ne sait pas dans quelle mesure les comités parlementaires peuvent renforcer les processus traditionnels du fédéralisme exécutif. Pour le moment, il s'agit là d'une des nombreuses questions sans réponse qui caractérisent les relations fédérales-provinciales.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi C-39, *Loi sur les paiements de péréquation supplémentaires (1982-1987)*, a été présenté à la Chambre le 3 avril 1985 et a reçu la sanction royale le 26 juin suivant. Il prévoyait des paiements en 1985-1986 pour réduire l'effet de la suppression prévue des paiements provisoires au Québec, au Manitoba, à la Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi qu'un autre paiement au Manitoba en 1986-1987.

Le budget présenté à la Chambre par le ministre des Finances, Michael Wilson, le 23 mai 1985 et adopté par la Chambre le 3 juin suivant prévoyait des réductions du taux d'augmentation des paiements de financement des programmes établis versés aux provinces en vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*.

Le projet de loi C-94, *Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve*, a été présenté à la Chambre le 7 février 1986. Il est resté en plan au Feuilleton à la prorogation du Parlement, mais il a été déposé de nouveau (projet de loi C-6) le 10 octobre 1986 et a reçu la sanction royale le 25 mars 1987.

Le projet de loi C-96, qui modifiait la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux* en réduisant le taux de croissance des paiements de transfert au titre du FPE, a été présenté à la Chambre le 14 février 1986 et a reçu la sanction royale le 27 juin 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le projet de loi C-44, qui prévoyait des accords de péréquation pour cinq ans à partir du 1er avril 1987, a été présenté à la Chambre le 11 mars 1987 et a reçu la sanction royale le 14 avril 1987.

Le projet de loi C-75, *Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, qui prévoyait la mise en oeuvre de l'accord intervenu en 1986, a été présenté à la Chambre des communes le 26 juin 1987. Il a reçu la sanction royale le 21 juillet 1988.

La ratification par la Chambre des communes des modifications constitutionnelles négociées au lac Meech a été proposée le 29 septembre 1987 et adoptée le 26 octobre suivant.

Le projet de loi C-103, portant création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a été déposé à la Chambre le 18 décembre 1987. Il a reçu la sanction royale le 18 août 1988.

Le projet de loi C-113, établissant le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest canadien, a été déposé à la Chambre des communes le 24 février 1988. Il a reçu la sanction royale le 3 juin 1988.

Le budget fédéral du 27 avril, qui prévoit une réduction des dépenses engagées pour le développement régional et une baisse du taux d'augmentation des transferts aux provinces, a été déposé à la Chambre le 27 avril 1989 et a été adopté le 15 mai 1989.

Le projet de loi C-33, qui modifierait la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* de façon à réduire le taux d'augmentation de certains transferts aux provinces, a été déposé à la Chambre le 27 juin 1989.

Le budget présenté à la Chambre des communes le 20 février 1990 a gelé les paiements au titre du FPE pour deux ans, et imposé un plafond de 5 p. 100 à l'augmentation des paiements versés à certaines provinces au titre du RAPC. Le budget a été approuvé le 8 mars 1990.

Le 13 décembre 1990, la Chambre des communes a adopté une résolution portant création d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, chargé d'examiner le processus de modification de la Constitution.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le budget du 26 février 1991 prolonge le gel décrété à l'égard des paiements effectués au titre du FPE.

Le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution (le Comité Beaudoin-Edwards) a été déposé à la Chambre des communes et au Sénat le 20 juin 1991.

Le budget du 25 février 1992 a maintenu la politique d'austérité du gouvernement fédéral.

Le rapport du Comité spécial mixte sur le renouvellement du Canada a été déposé devant les deux chambres, tard dans la soirée du 28 février 1992.

CHRONOLOGIE

La Constitution et les institutions politiques

2-3 avril 1985 - La troisième de quatre conférences trilatérales sur l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale se termine sans qu'on parvienne au consensus permettant d'aller de l'avant.

25-27 mars 1987 - La dernière des quatre conférences prévues au sujet de l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale n'aboutit à aucun accord.

30 avril 1987 - Avec l'Accord du lac Meech, le premier ministre Mulroney et les premiers ministres des provinces s'entendent sur un ensemble de projets de modifications constitutionnelles grâce auxquelles le Québec adhérerait à la Constitution.

3 juin 1987 - Le premier ministre Mulroney et les premiers ministres des provinces s'entendent sur le texte officiel des modifications et signent l'Accord constitutionnel de 1987.

23 juin 1987 - L'Assemblée nationale du Québec ratifie l'Accord du lac Meech, entamant ainsi le processus de ratification.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6 avril 1990 - L'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador rescinde sa ratification antérieure de l'Accord.

17 mai 1990 - Le Comité spécial de la Chambre des communes dépose un rapport contenant 23 recommandations. Le document provoque aussitôt une poussée de négociations entre gouvernements.

9 juin 1990 - Les premiers ministres signent une entente en vertu de laquelle les premiers ministres du Manitoba, de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick s'engagent à faire ratifier par leur assemblée législative les modifications énoncées dans l'Accord.

12 juin 1990 - Le député manitobain M. Elijah Harper commence à faire de l'obstruction pour empêcher que la résolution de ratification de l'Accord du lac Meech soit présentée à l'Assemblée législative.

15 juin 1990 - L'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ratifie les modifications formulées dans l'Accord du lac Meech.

23 juin 1990 - L'Accord du lac Meech n'ayant pas été ratifié par toutes les provinces, ce qui entraîne sa mort, le Premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, annonce que le Québec ne participera plus à des discussions constitutionnelles multilatérales, mais seulement à des discussions bilatérales avec le gouvernement fédéral.

29 juin 1990 - Le Premier ministre du Québec, M. Bourassa, annonce la création d'une commission provinciale politiquement indépendante qui sera chargée de formuler des recommandations sur l'avenir constitutionnel du Québec.

4 septembre 1990 - L'Assemblée nationale du Québec adopte la loi portant création d'une commission de 36 membres (dont l'annonce a été faite en juin) sur l'avenir constitutionnel du Québec.

1er novembre 1990 - Le premier ministre, M. Brian Mulroney, annonce la création du Groupe de consultation des citoyens sur l'avenir du Canada, composé de 12 membres.

13 décembre 1990 - La Chambre des communes adopte une résolution créant (sous réserve de l'approbation du Sénat) un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

28 janvier 1991 - Le Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, présidé par Jean Allaire, dépose son rapport intitulé : "Un Québec libre de ses choix".

9 mars 1991 - La convention du Parti libéral du Québec adopte le rapport Allaire en tant que politique du Parti libéral du Québec.

27 mars 1991 - La Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Commission Bélanger-Campeau) dépose son rapport.

19 juin 1991 - La Chambre des communes adopte une résolution (sous réserve de l'approbation du Sénat) prévoyant la création d'un comité spécial mixte pour étudier les propositions sur le renouvellement du Canada devant être déposées par gouvernement.

20 juin 1991 - Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada (Comité Beaudoin-Edwards) dépose son rapport.

21 juin 1991 - Le Sénat adopte une résolution en vue de se joindre à la Chambre des communes et de créer un comité mixte spécial pour étudier les propositions sur le renouvellement du Canada devant être déposées par le gouvernement.

27 juin 1991 - Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (Commission Spicer) dépose son rapport.

24 septembre 1991 - Le gouvernement fédéral dépose ses propositions de réforme constitutionnelle au Parlement.

28 février 1992 - Publication du rapport du Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada.

12 mars 1992 - Début des discussions fédérales-provinciales-territoriales sur la base des propositions du Comité spécial.

<u>L'énergie et l'agriculture</u>

16 février 1985 - Un protocole d'entente en 68 points entre le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve met fin à un conflit acerbe entre les deux gouvernements au sujet de la gestion de la mise en valeur des ressources pétrolières extracôtières.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

28 mars 1985 - Signature de l'accord de l'Ouest par la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le gouvernement fédéral.

3 octobre 1986 - Le premier ministre Brian Mulroney annonce que le gouvernement fédéral fournira 1 milliard de dollars d'aide spéciale aux producteurs agricoles en 1987.

15 décembre 1987 - Le premier ministre Brian Mulroney annonce le Programme spécial canadien pour les grains, qui prévoit une aide spéciale de 1,1 milliard de dollars aux producteurs agricoles en 1988.

18 juillet 1988 - Les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve signent avec cinq grandes sociétés pétrolières une entente concernant l'exploitation des gisements d'Hibernia.

2 septembre 1988 - Le projet de valorisation du pétrole lourd de Lloydminster fait l'objet d'une entente aux termes de laquelle le gouvernement fédéral engage 401 millions de dollars, ce qui établit à 31,67 p. 100 sa part du financement.

24 septembre 1988 - Les gouvernements du Canada et de l'Alberta signent avec six sociétés pétrolières une entente en vue du lancement du projet OSLO pour l'exploitation des sables bitumineux.

10 novembre 1988 - Le gouvernement fédéral annonce un programme d'environ 850 millions de dollars pour venir en aide aux victimes de la sécheresse, mais les rôles du gouvernement fédéral et des provinces en matière de financement font toujours l'objet d'un désaccord. (En Ontario, la question ne s'est réglée qu'au début d'août 1989.)

31 mai 1990 - Une entente fédérale-provinciale sur le versement d'une aide financière de 277 millions de dollars aux agriculteurs de la Saskatchewan est annoncée, ce qui met fin à une série de discussions qui ont déjà abouti à des accords avec l'Ontario et l'Alberta.

L'économie et le développement régional

2 juin 1986 - Les premiers ministres provinciaux et le premier ministre Mulroney concluent une entente générale sur la participation des provinces aux négociations sur la libéralisation des échanges.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6 juin 1987 - Le premier ministre Mulroney annonce la création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dotée d'un budget quinquennal de 1,05 milliard de dollars d'aide nouvelle au développement régional.

4 août 1987 - Le premier ministre Mulroney annonce la création du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, doté d'un budget quinquennal de 1,2 milliard de dollars d'aide nouvelle au développement régional.

9 juin 1988 - Les premiers ministres Mulroney et Bourassa signent une nouvelle Entente de développement économique et régional Canada-Québec.

29 mai 1991 - Le ministre fédéral de la Santé, M. Benoît Bouchard, annonce la création d'un ministère du développement régional spécialement pour le Québec, ce qui suscite des protestations au Québec et ailleurs.

19 décembre 1991 - La Conférence des premiers ministres sur l'économie aboutit à un accord sur la poursuite des discussions.

10 février 1992 - Au cours de leur conférence sur l'économie, les premiers ministres conviennent d'examiner, à l'occasion de prochains entretiens, un programme antirécession proposé par les provinces.

24 mars 1992 - À la Conférence des premiers ministres sur l'économie, le conflit latent entre le gouvernement fédéral et l'Ontario sur la nécessité des dépenses initiatives éclate.

Les accords fiscaux et la réforme fiscale

23 mai 1985 - Le budget fédéral prévoit des réductions du taux d'augmentation des paiements de financement des programmes établis (FPE). Cette décision soulève un tollé de la part des provinces.

11 mars 1987 - Le projet de loi renouvelant les accords de péréquation est déposé à la Chambre (voir *Mesures parlementaires);* le gouvernement annonce en outre qu'il ne cherchera pas à recouvrer les 270 millions de dollars payés en trop aux provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

27 avril 1989 - Le budget fédéral prévoit une réduction des dépenses engagées pour le développement régional et une baisse du taux d'augmentation des paiements versés aux termes du Financement des programmes établis. Les provinces protestent.

8 août 1989 - L'annonce des modalités du projet de taxe de vente nationale par le gouvernement fédéral soulève les protestations de toutes les provinces.

9 et 10 novembre 1989 - À l'occasion d'une Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, les provinces sont unanimes à dénoncer la détermination persistante du gouvernement fédéral à appliquer sa taxe sur les produits et services.

20 février 1990 - Le budget fédéral annonce un gel de deux ans des paiements de transfert dans le cadre du FPE et l'imposition de plafonds à l'égard d'autres transferts à certaines provinces, ce qui suscite des protestations de la part de ces dernières.

15 juin 1990 - La Cour d'appel de la Colombie-Britannique statue que les plafonds imposés aux transferts fédéraux sont contraires à la loi. Le gouvernement fédéral indique qu'il interjettera appel de cette décision.

15 août 1991 - La Cour suprême rejette la prétention des provinces qui s'opposent aux plafonds imposés par le gouvernement fédéral aux paiements de transfert accordés dans le cadre du FPE, ce qui suscite de nouvelles protestations de la part des provinces.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Cairns, Alan C. *From Interstate to Intrastate Federalism in Canada*. Discussion Paper no. 5, Toronto, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1979.

Canada. Chambre des communes, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. *Le fédéralisme fiscal au Canada*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1981.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. *Rapport* (particulièrement le volume III). Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Doerr, Audrey D. *The Machinery of Government in Canada*. Toronto, Methuen, 1985.

Kernaghan, Kenneth (éd.). *Public Administration in Canada: Selected Readings*. 5e édition. Toronto, Methuen, 1985.

Québec. *Projet d'accord constitutionnel: propositions du gouvernement du Québec*. Mai 1985.

Simeon, Richard (coordonnateur de la recherche). *La partage des pouvoirs et la politique d'État*. Volume 61 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Simeon, Richard (coordonnateur de la recherche). *Les relations intergouvernementales*. Volume 63 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Smiley, Donald. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*. 3e édition. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.

Thorburn, Hugh G. (coordonnateur de la recherche). *Les groupes de pression dans le système fédéral canadien*. Volume 69 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.